

Бюджетна політика

Снісаренко О.Б.,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів
Національного аерокосмічного університету
імені М.Є. Жуковського "ХАІ"

Гусєва Ю.Ю.,

кандидат технічних наук,
доцент кафедри фінансів
Національного аерокосмічного університету
імені М.Є. Жуковського "ХАІ"

ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ РЕГІОНУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ПОДАТКОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ

Проаналізовано фактори нестабільності фінансового розвитку регіональних бюджетів, доведено необхідність диференціації фінансових ресурсів для збільшення податкового потенціалу бюджетів. Із допомогою кореляційно-регресійного аналізу визначено види економічної діяльності, що сприяють перманентному зростанню дохідної бази регіонів у напрямі їх фінансової незалежності.

In the article instability factors of regional budgets financial development are analyzed, the necessity of financial resources differentiation for growth of budgets' tax potential is well-proven. The use of cross-correlation regressive analysis allowed defining the basic types of economic activities, which contribute to permanent growth of regions' profitable base in direction of their financial independence.

Ключові слова: місцеві бюджети, дохідна база, оптимізація видатків, податкоспроможність регіонів, регіональні бюджети, фінансова незалежність, економіко-математична модель.

Бюджетна політика держави пов'язана зі збалансуванням міжрегіональних відмінностей та курсом соціально-економічного розвитку. Про спрямованість стратегії й тактики бюджетної політики свідчать напрями використання державних і регіональних фінансових ресурсів. Видатки бюджетів, через рівень державних і регіональних фінансів, впливають і на їхню дохідну базу. Іншими словами, зміна обсягів і темпів зростання дохідної бази державного й місцевих бюджетів є індикатором ефективності реалізації бюджетної політики.

Фінансова політика стійкого розвитку регіонів у першу чергу залежить від регіональної політики. Тобто структура видатків місцевих бюджетів визначає обсяги їхніх майбутніх доходів. Для оптимізації структури видатків на регіональному рівні потрібно проаналізувати їх доцільність і ефективність у забезпеченні зростання дохідної бази регіонів.

Дослідженню бюджетної й фінансової політики, обґрунтуванню переваг і недоліків кожної приділяється значна увага. Українськими авторами, зокрема М. Азаровим, О. Василюком, І. Вахович, О. Кириленко, В. Опаріним, В. Федосовим, це питання розглядалося на різних територіальних рівнях. Фундаментальні дослідження вітчизняних науковців спрямовані на аналіз фінансової політики, її збалансування, формування податкових і неподаткових доходів, удосконалення

© Снісаренко О.Б., Гусєва Ю.Ю., 2011

структури видатків, координацію діяльності суб'єктів державних і регіональних фінансів. Залишається відкритим питання оптимізації структури видаткової частини бюджетів для досягнення найвищої податкоспроможності й фінансової незалежності для стійкого розвитку регіонів.

Метою статті є аналіз податкового потенціалу як джерела забезпечення фінансового розвитку регіонів, побудова математичної моделі та встановлення рівня впливу структури видатків місцевих бюджетів на податковий потенціал регіонів України.

Виконання основних завдань і функцій, покладених на органи управління адміністративно-територіальними одиницями, а також забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку регіонів залежить від багатьох умов і факторів, і підвищення рівня власного фінансового забезпечення регіонів є основним із них. Унаслідок значної регіональної диференціації й диспропорцій реалізувати зазначене власними силами регіону складно, а інколи й неможливо. Разом із тим міжбюджетні відносини, на думку авторів, також не забезпечують регіони таким економічним “стартовим поштовхом” до підвищення і стимулювання податкоспроможності. Зараз міжбюджетні відносини зводяться лише до бюджетного вирівнювання, тобто до забезпечення розподілу доходів між різними рівнями бюджетів для фінансування закріплених за ними повноважень. Такий підхід забезпечує лише приблизно однаковий рівень видатків на одну особу населення на всій території України.

Про нестабільність фінансового розвитку регіональних бюджетів свідчать і надходження трансфертів до державного бюджету (табл. 1). Хоча такі грошові потоки не можуть розглядатися як джерела формування доходів держбюджету, оскільки є надлишком закріплених доходів місцевих бюджетів, що вилучається до державного бюджету, та підлягають подальшому перерозподілу, вони все ж таки характеризують рівень розвитку дохідної бази місцевих бюджетів.

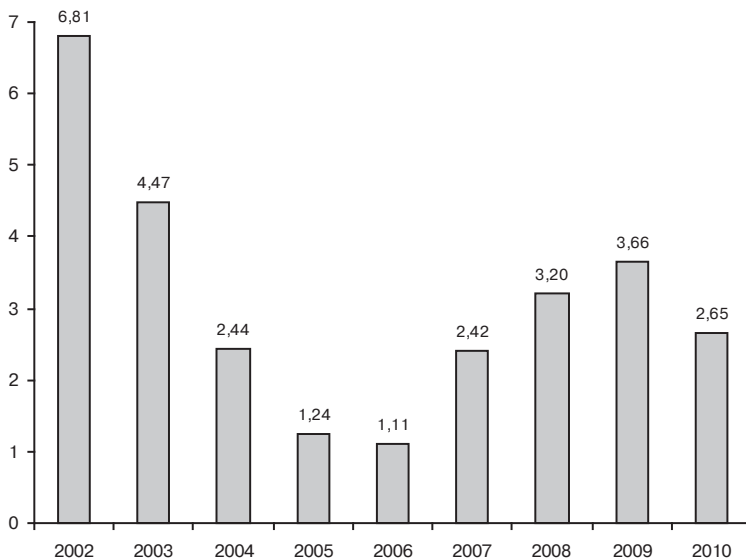
Слід зазначити, що надходження трансфертів до держбюджету є дуже нестабільними. Коливаються й темпи приросту доходів державного бюджету взагалі і трансфертів зокрема. Частка останніх у загальній структурі доходів, незважаючи на певне зростання у 2008—2009 роках, має тенденцію до зниження: із 2002-го по 2010-й вона зменшилася майже у 2,56 раза (рис. 1).

На думку авторів, це лише підтверджує нестабільність та постійні коливання рівня податкового потенціалу регіонів; кількість регіонів, що мають надлишок закріплених доходів над видатками, скорочується, а разом із цим збільшуються дотації вирівнювання (табл. 2). Така ситуація свідчить про високу залежність регіонів від державного бюджету, яка рік у рік лише посилюється. Як наслідок держава змушена щороку витрачати дедалі більші обсяги своїх доходів для компенсації делегованих у регіони видатків, частка дотацій вирівнювання у структурі доходів державного бюджету за останні роки зросла з 9,37 до 16,32 %. Постає питання: регіони не мають можливості самостійно забезпечувати свій соціально-економічний розвиток чи не зацікавлені в цьому? Мабуть, і те й те. Тому оптимізація напрямів використання видатків місцевих бюджетів може стати таким інструментом стимулювання податкового потенціалу регіонів, що не потребуватиме додаткових бюджетних фінансових ресурсів.

Таблиця 1. Надходження трансфертів до державного бюджету України у 2002—2010 роках

Рік	Доходи державного бюджету, тис. грн	Трансферти з місцевих бюджетів, тис. грн	Частка трансфертів у структурі доходів державного бюджету, %	Ланцюговий темп зростання доходів, %	Базовий темп зростання доходів, %	Ланцюговий темп зростання трансфертів, %	Базовий темп зростання трансфертів, %
2002	45 390 509,5	3 091 047,8	6,81	—	—	—	—
2003	53 272 580,8	2 383 412,4	4,47	17,37	17,37	-22,89	-22,89
2004	65 215 662,8	1 590 915,7	2,44	22,42	43,68	-33,25	-48,53
2005	106 708 388,9	1 322 801,4	1,24	63,62	135,09	-16,85	-57,21
2006	127 516 631,0	1 421 804,7	1,11	19,50	180,93	7,48	-54,00
2007	157 287 046,0	3 800 379,0	2,42	23,35	246,52	167,29	22,95
2008	231 931 966,7	7 423 199,1	3,20	47,46	410,97	95,33	140,15
2009	238 931 337,1	8 741 215,5	3,66	3,02	426,39	17,76	182,79
2010	267 451 994,9	7 089 889,0	2,65	11,94	489,22	-18,89	129,37

Джерело: розраховано авторами на підставі законів про Державний бюджет України на 2002—2010 роки.



Джерело: побудовано авторами на підставі законів про Державний бюджет України на 2002—2010 роки.

Рис. 1. Частка трансфертів із місцевих бюджетів у доходах державного бюджету у 2002—2010 роках, %

Цікавим є і той факт, що на практиці регіони будують свою бюджетну політику по-різному, залежно від рівня соціально-економічного розвитку. Тобто органи місцевого самоврядування обирають різні пріоритетні напрями використання бюджетних та інших інвестиційних ресурсів (табл. 3).

Таблиця 2. Обсяг і частка трансфертів із місцевих бюджетів до державного бюджету та дотацій вирівнювання місцевим бюджетам України у 2002—2010 роках

Рік	Доходи державного бюджету, тис. грн	Трансферти з місцевих бюджетів, тис. грн	Частка трансфертів у структурі доходів державного бюджету, %	Дотація вирівнювання з державного бюджету, тис. грн	Частка дотації вирівнювання у структурі доходів державного бюджету, %
2002	45 390 509,5	3 091 047,8	6,81	4 252 782,8	9,37
2003	53 272 580,8	2 383 412,4	4,47	5 512 577,0	10,35
2004	65 215 662,8	1 590 915,7	2,44	7 356 661,8	11,28
2005	106 708 388,9	1 322 801,4	1,24	11 083 242,7	10,39
2006	127 516 631,0	1 421 804,7	1,11	17 036 507,0	13,36
2007	157 287 046,0	3 800 379,0	2,42	18 581 517,8	11,81
2008	231 931 966,7	7 423 199,1	3,20	28 810 449,2	12,42
2009	238 931 337,1	8 741 215,5	3,66	33 356 349,1	13,96
2010	267 451 994,9	7 089 889,0	2,65	43 640 459,0	16,32

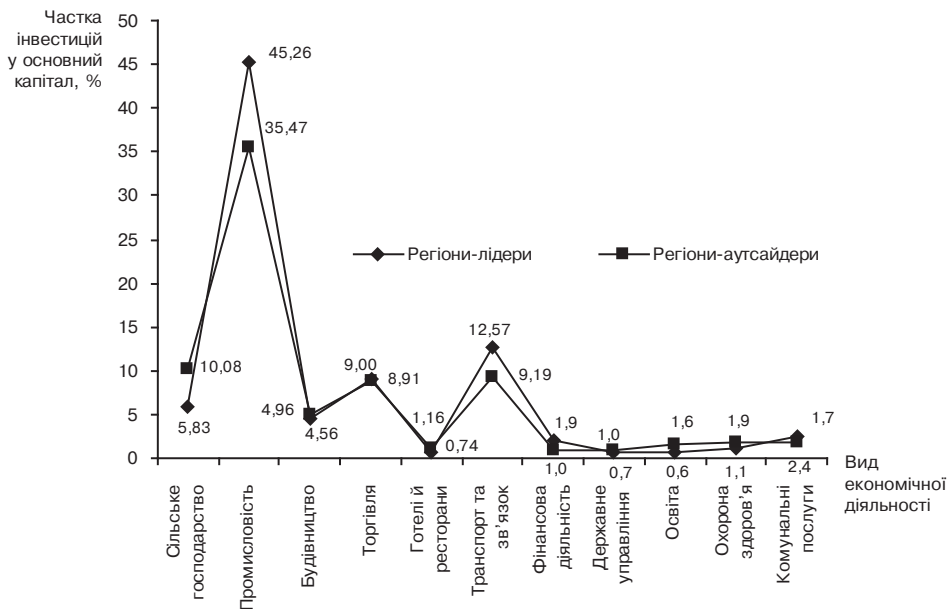
Джерело: розраховано авторами на підставі законів про Державний бюджет України на 2002—2010 роки.

У своїх дослідженнях І. Вахович розраховувала рівень фінансової безпеки економічного розвитку регіонів України¹. За цим критерієм серед регіонів виділяються такі, що перевищують так званий рівень безпеки, й такі, які мають низький рівень фінансової безпеки економічного розвитку. Зарахуємо ці регіони до лідерів і аутсайдерів відповідно (табл. 3).

Як показує практика, кожен регіон формує власну фінансову політику, бюджетні ресурси спрямовуються на різні види економічної діяльності (рис. 2). Так, регіони-аутсайдери більшість ресурсів використовують для фінансування сільського господарства, готелів і ресторанів, на державне управління, освіту, охорону здоров'я. Тоді як регіони-лідери — на фінансову підтримку промисловості, транспорту та зв'язку, комунального господарства. Тобто останні формують зовсім іншу, ніж регіони-аутсайдери й такі, що мають середній рівень розвитку, структуру видатків своїх бюджетів та створюють сприятливі умови розвитку перспективних видів економічної діяльності. Сільське господарство, державне управління, освіта, охорона здоров'я в регіонах-лідерах фінансуються на достатньому рівні, але ці види економічної діяльності не вважаються перспективними щодо забезпечення регіону додатковими фінансовими ресурсами. Іншими словами, регіони-лідери формують ефективну бюджетну політику, інвестуючи фінансові ресурси в такі галузі, які сприятимуть найшвидшому зростанню податкового потенціалу регіону й дохідної бази бюджетів. Такої думки дотримуються й інші вітчизняні науковці².

¹ Вахович І.М. Фінансова політика сталого розвитку регіонів: методологія формування та механізми реалізації: Моногр. — Луцьк: Надстир'я, 2007. — 496 с.

² Бюджетний менеджмент: Підруч. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.



Джерело: Регіони України: Стат. зб. 2009. — К., 2009. — Ч. II. — С. 112—119.

Рис. 2. Напрями використання фінансових ресурсів у регіонах за видами економічної діяльності (2008 рік)

Визначимо міру впливу та взаємозв'язку структури і спрямованості використання регіональних фінансових ресурсів на рівень забезпечення бюджетів регіону закріпленими доходами, тобто його податкового потенціалу. Пропонуємо зробити це з допомогою методу кореляційно-регресійного аналізу. Для оцінки результуючого показника y — рівня податкового потенціалу — доцільно обрати обсяг закріплених надходжень регіону на наступний бюджетний період. На думку авторів, саме перманентне зростання дохідної бази регіону може слугувати індикатором його розвитку в напрямі фінансової незалежності.

Як незалежні змінні регресійної моделі пропонуємо обрати такі: x_1 — видатки регіону на промисловість; x_2 — видатки на сільське господарство; x_3 — видатки на будівництво; x_4 — видатки на торгівлю; x_5 — видатки на готелі й ресторани; x_6 — видатки на транспорт та зв'язок; x_7 — видатки на фінансову діяльність; x_8 — видатки на державне управління; x_9 — видатки на освіту; x_{10} — видатки на охорону здоров'я; x_{11} — видатки на комунальне господарство. Для достовірності моделі та з урахуванням числа незалежних факторів (одинадцять) вважаємо за доцільне обрати для аналізу кількість спостережень, що перевищувала б число факторів у 5—7 разів. Отож для отримання моделі обрано статистичні дані за кожним фактором і параметром оптимізації за всіма регіонами України, АР Крим та містами Київ і Севастополь за два останніх роки.

Для визначення тісноти взаємозв'язку параметра оптимізації (обсягу закріплених доходів бюджетів регіонів) та обраних незалежних факторів слід проаналізувати коефіцієнти кореляції (табл. 4).

Таблиця 3. Структура інвестицій у регіони за видами економічної діяльності, % до загального обсягу інвестицій по регіону

Статус регіону	№ з/п	Регіон	Сільське господарство	Промисловість	Будівництво	Торгівля	Готелі й ресторани	Транспорт та зв'язок	Фінансова діяльність	Державне управління	Освіта	Охорона здоров'я	Комунальні послуги
Лідери	1	Дніпропетровський	5,4	48,8	1,8	12,8	0,3	15,4	2,5	0,2	0,3	0,9	1,3
	2	Донецький	4,4	52,3	7,0	9,9	1,0	10,4	0,9	0,1	0,3	0,6	4,3
	3	Запорізький	8,6	52,0	1,2	8,4	1,1	10,6	1,4	0,5	0,6	1,2	1,7
	4	Луганський	7,6	69,9	1,5	4,2	0,3	6,4	0,9	0,9	0,3	0,6	1,2
	5	Полтавський	8,7	53,9	2,5	2,9	0,5	11,3	0,7	1,1	0,6	1,3	1,2
	6	Харківський	7,0	29,6	5,7	10,6	0,8	15,1	2,5	0,6	0,9	1,3	3,7
	7	м. Київ	0,3	10,3	12,2	14,2	1,2	18,8	4,7	1,3	1,0	1,8	3,3
Аутсайдири	Середнє значення по групі		5,83	45,26	4,56	9,0	0,74	12,57	1,9	0,7	0,6	1,1	2,4
	1	Вінницький	11,7	27,1	4,0	10,3	0,9	9,0	1,0	1,0	1,0	1,6	0,8
	2	Волинський	7,2	46,4	2,0	7,0	1,5	10,9	0,9	0,8	1,8	1,7	1,4
	3	Житомирський	8,8	50,9	2,2	8,9	0,7	7,1	1,0	0,8	1,5	1,6	1,5
	4	Закарпатський	1,7	26,2	7,7	8,0	1,4	13,4	1,4	0,9	2,6	4,4	1,1
	5	Івано-Франківський	4,0	40,6	7,7	7,7	1,4	9,4	1,3	0,7	1,2	1,2	3,8
	6	Рівненський	8,1	44,9	3,9	12,6	0,4	7,7	1,0	0,8	2,1	1,6	0,8
	7	Тернопільський	23,2	15,2	1,9	10,3	3,0	6,2	1,1	1,7	1,4	1,4	1,1
	8	Чернівецький	7,7	32,4	13,1	9,2	0,6	4,0	0,3	1,0	2,2	2,1	1,3
	9	Чернігівський	18,3	35,5	2,1	6,2	0,5	15,0	0,9	0,9	1,0	1,6	3,6
	Середнє значення по групі		10,1	35,47	4,96	8,91	1,16	9,19	1,0	1,0	1,6	1,9	1,7

Джерело: Регіони України: Стат. зб. 2009. — К., 2009. — Ч. II. — С. 112—119.

Таблиця 4. Результати розрахунку коефіцієнта кореляції

	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11	y
x1	1,00	0,17	0,38	0,52	0,23	0,46	0,38	0,25	0,19	0,16	0,53	0,60
x2	0,17	1,00	0,02	-0,03	0,09	0,01	-0,11	-0,15	-0,08	-0,12	-0,06	-0,06
x3	0,38	0,02	1,00	0,91	0,61	0,91	0,91	0,94	0,92	0,87	0,88	0,82
x4	0,52	-0,03	0,91	1,00	0,51	0,96	0,93	0,90	0,88	0,82	0,85	0,88
x5	0,23	0,09	0,61	0,51	1,00	0,58	0,50	0,55	0,55	0,73	0,57	0,50
x6	0,46	0,01	0,91	0,96	0,58	1,00	0,94	0,88	0,86	0,83	0,83	0,89
x7	0,38	-0,11	0,91	0,93	0,50	0,94	1,00	0,95	0,88	0,84	0,83	0,90
x8	0,25	-0,15	0,94	0,90	0,55	0,88	0,95	1,00	0,94	0,90	0,83	0,80
x9	0,19	-0,08	0,92	0,88	0,55	0,86	0,88	0,94	1,00	0,91	0,79	0,71
x10	0,16	-0,12	0,87	0,82	0,73	0,83	0,84	0,90	0,91	1,00	0,76	0,69
x11	0,53	-0,06	0,88	0,85	0,57	0,83	0,83	0,83	0,79	0,76	1,00	0,80
y	0,60	-0,06	0,82	0,88	0,50	0,89	0,90	0,80	0,71	0,69	0,80	1,00

Результати вказують на досить тісний міжфакторний зв'язок параметрів x7, x8, x9 і x10 із іншими факторами моделі, тобто між цими факторами присутні мультиколінеарні зв'язки, що негативно впливають на якість і достовірність регресійної моделі. Вважаємо за потрібне виключити зазначені фактори з моделі. Виходячи з логічного аналізу отриманих результатів кореляції та здобутків інших авторів³ для побудови моделі залишимо фактори x1, x2, x3, x4, x5, x6 і x11. Результати розрахунку регресійної моделі з використанням програмного забезпечення “Statistica” наведено в табл. 5.

Таблиця 5. Результати розрахунку регресійної моделі за обраними факторами

Regression Summary for Dependent Variable: Y R = 0,91206630 R ² = 0,83186494 Adjusted R ² = 0,82527141 F(2,51) = 126,16 p < 0,0000 Std. Error of estimate: 7548E2						
	Beta	Std. Err. of Beta	B	Std. Err. of B	t(46)	p-level
Intercept			65 803,78	150 852,5	2,43621	0,664523
x1	0,238141	0,064735	0,16	0,0	3,67871	0,000565
x6	0,777287	0,064735	0,79	0,1	12,00719	0,000000

Істотність впливу окремих факторів на обсяги закріплених доходів регіональних бюджетів перевірено з допомогою *t*-критерію Стюдента. Ефект впливу *i*-го фактора вважається істотним, якщо $t_i > t_{\text{табл}}(k)$. Значення $t_{\text{табл}}(k)$ для $k = 46$ становить 2,05, і нерівність $t_i > t_{\text{табл}}(k)$ (табл. 5) виконується лише для факторів x1 і x6. Отже, в кінцеву модель доцільно включати саме ці фактори.

Отримана авторами економічна регресійна модель має вигляд:

$$y = 65803,78 + 0,16 \cdot x1 + 0,79 \cdot x6.$$

Таким чином, збільшення фінансування регіональної промисловості і транспорту на 1 % забезпечить у наступному бюджетному періоді зростання закріплених надходжень до регіональних бюджетів на 0,16 і 0,75 % відповідно.

³ Хлівний В.К., Мацук З.А. Оптимізація структури видатків місцевих бюджетів (на прикладі Івано-Франківської області) // Фінанси України. — 2010. — № 8. — С. 53—62.

Одержана авторами модель забезпечує високу надійність і адекватність результатів (коефіцієнт множинної кореляції $R = 0,9120$ та коефіцієнт детермінації $R^2 = 0,8318$). Отже, в нашому випадку рівняння регресії пояснює 83,19 % варіації обсягів закріплених доходів бюджетів регіонів. Також статистичну істотність зв'язку перевірено за F -критерієм: $F_{\text{табл}} = 3,23$ (рівень істотності $\alpha = 0,05$), $F_{\text{факт}} = 126,16$. Як видно, фактичне значення F -критерію перевищує табличне, що підтверджує наявність тісного зв'язку між факторами моделі й результуючим показником.

Результати дослідження яскраво свідчать про важливість перерозподілу бюджетних та інших інвестиційних потоків для поліпшення фінансової забезпеченості регіонів за рахунок власних джерел. На думку авторів, для підвищення податкового потенціалу регіонів нерозумно сподіватися лише на бюджетне фінансування, адже переважну частку інвестицій у регіони становлять кошти з інших джерел. Таку ситуацію не можна вважати негативною, адже залучення інвестицій із інших джерел лише позитивно впливає на регіональні процеси та найбільше сприяє зростанню дохідної бази регіональних бюджетів. Головне — правильно розпорядитись отриманими інвестиціями в межах регіону. Дослідження показали, що найбільшого зростання податкоспроможності регіону можна досягти при перерозподілі інвестиційних потоків між промисловістю і транспортом. Хоча в економіко-регресійній моделі не присутні видатки на освіту, охорону здоров'я та інші соціально-економічні галузі, це не означає, що вони зовсім не потребують фінансування або що вони жодною мірою не забезпечують зростання податкового потенціалу. Це свідчить лише про те, що внесок зазначених галузей у розвиток дохідної бази є незначним порівняно із промисловістю і транспортом.

Підсумовуючи, треба наголосити, що формування бюджетної політики регіону на основі детального аналізу найважливіших потреб, перспективних галузей і напрямів розподілу регіональних фінансів має стати головним завданням як регіональних, так і державних органів влади. Такий ефективний розподіл видатків місцевих бюджетів сприятиме зростанню податкового потенціалу регіону, його дохідної бази та досягненню більшої фінансової незалежності. Разом із тим державні органи влади повинні забезпечити на регіональному рівні управління стимули для оптимального перерозподілу видатків, аби допомогти місцевим бюджетам позбавитися хронічної залежності від державних дотацій.